

Working paper No. 32/2011

La cooperació transnacional europea dels governs locals: motivacions de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona

Josep Rodríguez

Oficina de Cooperació Europea - Direcció de Relacions Internacionals
Diputació de Barcelona

E-mail: rodriguezlj@diba.cat

La cooperació transnacional europea dels governs locals: motivacions de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona

RESUM

La recerca¹ es va plantejar l'estudi de les motivacions de la cooperació transnacional dels governs locals, des d'una perspectiva que analitzés quines han estat aquestes motivacions, la contribució dels projectes europeus a la creació de nous eixos de cooperació entre la Unió Europea i els governs locals i els canvis organitzatius derivats de la participació en aquest tipus de projectes. En particular, va centrar l'estudi en la realitat de vint-i-tres ciutats mitjanes de la província de Barcelona.

El debat acadèmic al que la recerca present pretenia contribuir es centrava en dos conceptes particularment rellevants: d'una banda, l'uropeïtzació dels governs locals, entesa com la capacitat d'aquests nivells de governs d'orientar les seves polítiques en un context europeu així com d'incorporar elements que dimanen de les directrius comunitàries. De l'altra, la governança multinivell a la Unió Europea, segons la qual s'analitza l'emergència d'un tercer actor, el local, conjuntament amb l'europeu i el nacional.

Els resultats posen de manifest que les principals motivacions són, en primer lloc, l'econòmica, però existeix també una motivació secundària, però important, de projecció exterior de les ciutats i d'intercanvi d'experiències i participació en fòrums de discussió sobre temàtiques que els són d'interès. En les ciutats estudiades, la motivació per a la participació en el procés de construcció europea o la defensa dels seus interessos davant les institucions comunitàries no és tan important i apareix de forma puntual. Aquest resultat estan en línia amb altres estudis que han identificat la importància del l'incentiu econòmic per a la implicació en iniciatives transnacionals.

La motivació econòmica no dona, de totes formes, una explicació complerta a l'uropeïtzació dels governs locals, ja que són poques les ciutats que desenvolupen estratègies actives més enllà de la recepció de fons que impliquin la incorporació d'idees europees en les seves polítiques. Per a aquestes l'explicació més plausible és la que fa referència a l'impuls o empreudoria política, mitjançant la qual volen millorar la posició relativa en el context normatiu i organitzatiu europeu i aprofitar les oportunitats que els ofereix.

Pel que fa a la governança multinivell, els resultats mostren que els programes europeus, atesos els requisits de partenariat local/regional que imposen i atès el reconeixement de la incapacitat dels governs locals per influir en els processos de presa de decisions d'unes polítiques que els afecten, tenen més impacte en noves formes de governança regional/local que en la governança europea en sí.

Introducció

L'estudi de la incidència de la integració europea sobre els governs locals s'ha realitzat habitualment des d'una doble dimensió: d'una banda, l'anàlisi de la participació dels governs locals en la preparació, adopció i execució de les polítiques comunitàries, que en la majoria dels casos s'han d'implementar en aquests nivells territorials. De l'altra, l'estudi de les motivacions de la cooperació transeuropea entre els governs locals i de quina forma aquesta cooperació ha generat i promogut la interacció directa entre els governs locals i la Unió Europea. Aquesta última dimensió és la que es pren com a referència en el treball de recerca.

La temàtica és la de les administracions locals i la seva participació en els projectes de cooperació transnacional, entesos com a instruments que la Unió Europea ha utilitzat per facilitar la relació amb els agents del territori i el desenvolupament de les polítiques comunitàries. Aquest és un àmbit on s'ha

¹ La recerca es va realitzar com a Treball Final de Carrera de la Llicenciatura d'Humanitats de l'autor a la Universitat Oberta de Catalunya. Es van analitzar la participació dels governs locals de les ciutats mitjanes de la província en projectes europeus transnacionals en el període 2000-2005.

generat poc coneixement, ja que la majoria d'estudis sobre la relació Unió Europea – governs territorials sub-estats s'han realitzat sobre el nivell regional, ateses les capacitats legislatives i de decisió dels governs d'aquestes unitats territorials.

La recerca es va realitzar sobre la població de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona focalitzant-se en les motivacions de la cooperació transnacional dels governs locals des d'una perspectiva que analitzés tres aspectes:

1. La identificació de les motivacions que han portat als governs locals a la participació en projectes de cooperació transnacional.
2. La contribució dels projectes transnacionals a la creació de canals d'influència i relació política dels governs locals amb els organismes de la Unió Europea i els governs locals.
3. Els canvis organitzatius duts a terme pels governs locals de les ciutats mitjanes per adaptar-se al procés de construcció europea.

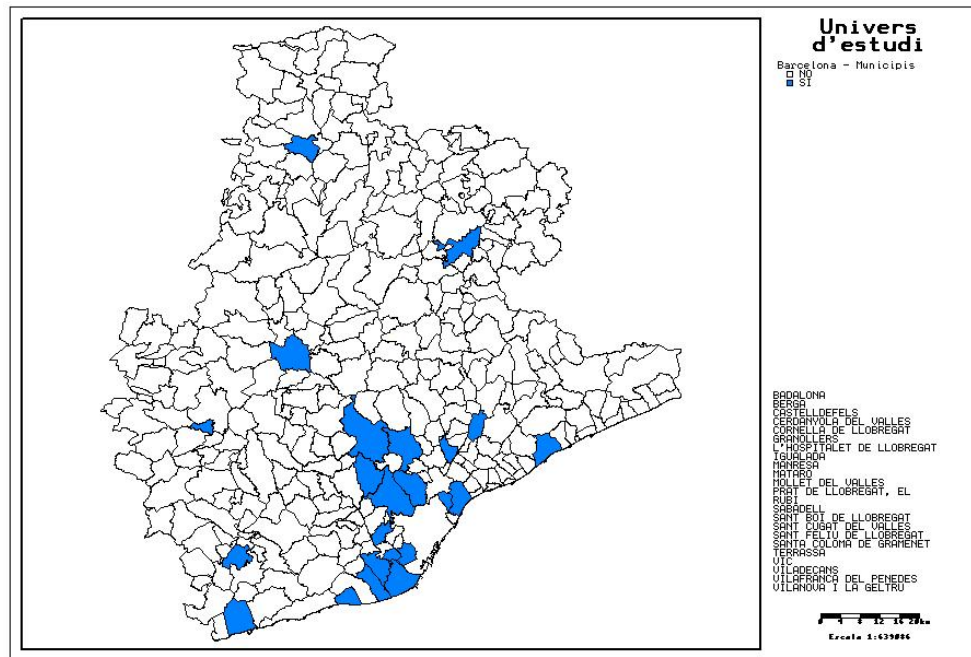
La pregunta inicial que es va formular va ser: *Quines són les motivacions dels ajuntaments de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona per participar en projectes europeus de cooperació transnacional?*

A partir dels resultats, la recerca pretenia contribuir al debat acadèmic sobre la matèria. Aquest debat es centra en dos conceptes particularment rellevants: d'una banda, l'europèització² dels governs locals, entesa com la capacitat d'aquests nivells de governs d'orientar les seves polítiques en un context europeu així com d'incorporar elements que dimanen de les directrius comunitàries. De l'altra, la governança multinivell a la Unió Europea, segons la qual s'analitza l'emergència d'un tercer actor actor, el local, conjuntament amb l'europeu i el nacional.

La recerca va centrar-se en l'estudi dels programes europeus en el període 2000-2005 que implicaven l'establiment de relacions de cooperació transnacional i no en tots els altres fons europeus, com per exemple els fons estructurals que, tot i ser més importants quantitativament, comporten una actitud més passiva de cara a l'implicació en les polítiques europees.

La delimitació de ciutats mitjanes a la província de Barcelona es va realitzar mitjançant un doble criteri de pes demogràfic (entre 50.000 habitants i 250.000 habitants) i pes administratiu (capitals de comarca encara que no arribessin a 50.000 habitants). L'univers d'estudi estava compost per les ciutats mitjanes de la província de Barcelona, segons el criteri definit en el model d'anàlisi: *L'Hospitalet de Llobregat, Badalona, Sabadell, Terrassa, Santa Coloma de Gramenet, Mataró, Cornellà de Llobregat, Sant Boi de Llobregat, Manresa, Rubí, Sant Cugat del Vallès, El Prat de Llobregat, Viladecans, Vilanova i la Geltrú, Granollers, Cerdanyola del Vallès, Castelldefels i Mollet del Vallès* (totes les anteriors amb una població superior als 50.000 habitants). *Sant Feliu de Llobregat, Vic, Igualada, Vilafranca del Penedès i Berga* (en la seva condició de capitals de comarca).

² A la literatura en anglès *europeanisation* o *europeanization*.



Gràfic 1: Localització geogràfica de les ciutats estudiades a la província de Barcelona

I. EL MARC TEÒRIC

I. 1. Els governs locals com a actors en l'escena internacional i la influència dels processos d'integració regional

La creixent, encara que no generalitzada ni homogènia, implicació de les entitats sub-estats com actors en l'escena internacional ha de situar-se en un context relacionat amb les estructures i els processos canviants de la vida política, social i econòmica que conflueixen en el concepte de globalització, així com en les transformacions que tenen lloc en l'àmbit de l'Estat-nació i dels seus vincles amb les unitats territorials que el componen (Romero, 2004).

En aquest context, els Estats han perdut progressivament el monopoli de les relacions internacionals cedint part del seu protagonisme a entitats supra-estats, com la Unió Europea, o a entitats infra-estats, com els governs locals o regionals (Fernández de Losada, 2004). Així s'ha passat d'una comunitat internacional consistent en Estats subjectes a una estructura de poder concentrada i jerarquizada, a una comunitat interdependent i transnacional, amb actors múltiples i difusos (Brugué et al., 1999).

En aquest escenari de globalització, els governs locals i regionals han volgut projectar-se en l'esfera internacional, desenvolupant relacions polítiques, de promoció econòmica, d'intercanvi i transferència de coneixements, i de solidaritat.

El fenomen de la projecció internacional de ciutats i regions ve condicionat pels processos d'integració regional, ja que les administracions territorials redefeixen (o veuen redefinits) els seus rols internacionals, i inclús nacionals, com a resposta a oportunitats i als impactes derivats d'aquests processos. Això les enfronta al desafiament de desenvolupar estratègies de participació activa en la construcció de l'espai d'integració i, per aquest motiu, molts autors defensen que els processos d'integració regional són la primera via d'accés a la projecció internacional dels governs territorials (Romero, 2004).

La integració regional estableix unes noves regles del joc per a tots els governs implicats i constitueix una nova forma de fer front als reptes de la globalització i a la creació d'eixos de relació local-global (Brugué et al., 1999). Sorgeix, en aquest sentit, una preocupació per la governabilitat derivada de la creació d'institucions supraestats que exerceixen una influència sobre els diferents nivells de govern dels Estats membres (Morata, 2006).

Segons Demateis (2004), l'avenç de les dinàmiques d'integració regional fa encara més complexa la delimitació de les fronteres d'actuació dels governs locals i genera altres àmbits d'articulació entre el local i el seu entorn immediat d'integració regional. La fragmentació i la rearticulació dels territoris que les xarxes globals han dut a terme no han eliminat en absolut la territorialitat. Podem dir que l'han exaltat a escala local/regional, que l'han debilitat a escala nacional, i en el cas de la Unió Europea, l'han potenciat a escala macrorregional i continental, però sota formes molt distintes de les dels vells estats nacionals.

Estretament vinculat a aquests canvis a escala supra-estatal, a nivell intern dels Estats s'està produint un procés de devolució o descentralització (amb graus, nivells, ritmes i resultats diferents), en el marc d'un replanteig global de les funcions de l'Estat-nació i les seves unitats components, on sembla que s'està configurant una tendència més o menys generalitzada de posada en valor del territori com a nou actor del desenvolupament.

La desintegració de les administracions monolítiques ha fet que aquestes ja no s'executin des d'una única i formalitzada estructura, sinó des d'una gran diversitat d'institucions públiques, para-públiques i privades que comparteixen àmbits d'actuació, negocien prioritats, entren en conflictes d'interessos i, en definitiva, es complementen, s'ajuden i es molesten en el disseny i l'aplicació d'unes polítiques cada cop més complexes (Brugué et al., 1999)

I. 2. El cas de la Unió Europea

En el cas europeu (Fernández de Losada, 2004), la integració europea ha afavorit la creació d'un marc favorable als intercanvis i a la cooperació interregional i ha ofert possibilitats de participació sub-estatal en el procés integració europea (particularment a partir del Tractat de Maastricht pel que es va crear el Comitè de les Regions³).

El dinamisme internacional de les ciutats ha estat especialment significatiu a Europa, on han proliferat estructures de cooperació entre governs locals i regionals, algunes amb vocació general, és a dir, centrades en la promoció i defensa dels seus interessos de tipus generalista, i altres sectorials, centrades en la defensa dels seus interessos en un àmbit o sector determinat.

Segons el Comitè de les Regions (2001), la cooperació transeuropea es pot considerar una mena de política *sui generis* amb una nova qualitat, altres mètodes de treball i diferents formes d'actuació. Són activitats que contribueixen al procés d'integració europea i a una realització pràctica de l'Europa dels ciutadans.

³ El Comitè de les Regions és un organisme de la Unió Europea de caràcter consultiu, representatiu de les regions i els governs locals, que debat i emet dictàmens, no vinculants, en relació a les iniciatives comunitàries que afecten a les competències locals i regionals.

En relació a l'àmbit de la recerca (els governs locals i la seva participació en projectes de cooperació transnacional), la bibliografia ha tractat fonamentalment sobre dues dimensions d'estudi ben diferenciades:

- Per un costat, dins d'un esquema funcional, diversos treballs analitzen quina és la participació dels governs locals en les polítiques comunitàries. Les motivacions d'aquests tipus de treballs són diverses però cal destacar l'interès comú de la Comissió Europea per una aplicació correcta del principi de subsidiarietat⁴ i dels governs territorials (particularment dels locals i regionals) d'influir en la formulació d'unes polítiques que en la majoria dels casos s'han d'implementar en aquests nivells territorials⁵.

Les pròpies institucions comunitàries remarquen (Parlamento Europeo, 2002) que la Unió Europea ha de reconèixer el paper fonamental de les col·lectivitats locals i regionals, en particular en el procés de preparació de les decisions comunitàries i en l'aplicació de les polítiques de la Unió, el que reforçarà l'adhesió dels ciutadans al desenvolupament del projecte d'integració europea.

- Una altra dimensió d'anàlisi, de caràcter hermenèutic, han estat les motivacions de la cooperació transeuropea entre els governs locals i de quina forma aquesta cooperació ha desenvolupat la interacció directa entre els governs locals i la Unió Europea. Aquesta dimensió és la que es pren com a referència en la recerca.

A la Unió Europea aquest tipus de cooperació entre governs locals presenta diferents tipologies (Comité de las Regiones, 2001): a) la cooperació transfronterera, entre governs de territoris contigus separats per una frontera, b) la cooperació transnacional, que promou la cooperació en territoris més amplis, com els euroterritoris, c) la cooperació interregional, que és la que fa cooperar territoris de diferents zones de la Unió Europea i d) la participació en associacions i xarxes europees.

Segons els estudis del Comitè de les Regions, la cooperació entre governs territorials a Europa és va fer més intensa durant els anys 80 i especialment durant els 90, principalment com a resultat del successiu aprofundiment i ampliació del procés d'integració europea i la caiguda dels règims comunistes. Aquests factors van potenciar significativament el valor i la intensificació dels contactes. Un altre estímul important va ser el llançament de programes comunitaris amb l'objectiu de donar suport a la cooperació entre governs territorials europeus.

Cal destacar que molts programes europeus, en camps tant variats com el desenvolupament rural, els serveis socials, l'educació i la formació, el medi ambient, la recerca i el desenvolupament, les PIME, el turisme, inclouen la transnacionalitat com una precondition de les accions elegibles. La constitució d'associacions de cooperació interregional o transfrontereres ha estat moltes vegades un resultat dels projectes que dona suport a la cooperació un cop el finançament comunitari ha finalitzat.

⁴ El principi de subsidiarietat té per objecte garantir que l'adopció de decisions es faci el més a prop possible del ciutadà, de tal manera que les accions que s'han de dur a terme en l'àmbit comunitari es justifiquen en relació amb les possibilitats que ofereixen els àmbits estatal, regional o local. En definitiva, segons aquest principi la Unió només actua en els àmbits de la seva competència sempre que la seva acció sigui més eficaç que una acció duta a terme en l'àmbit estatal, regional o local.

⁵ En la recerca d'informació i bibliografia es van identificar nombrosos treballs que tracten de la participació de les regions en les polítiques comunitàries i pocs sobre la participació dels governs locals. Això es degut a que moltes regions disposen de capacitats legislatives i algunes d'elles actuen davant les institucions comunitàries amb veu pròpia.

Alguns estudis han tractat d'identificar els beneficis d'aquest tipus de programes, però la heterogeneïtat de municipis europeus (uns 100.000 municipis en 250 regions) dificulta poder definir un model comú d'apropament al fenomen.

Segons el Comitè de les Regions els programes europeus han tingut un paper estratègic en la formació i l'establiment de relacions entre autoritats locals i regionals, tot i que assenyala que seria altament improbable que s'haguessin assolit les actuals proporcions de cooperació sense el finançament inicial aportat per les institucions comunitàries. Remarca alhora, que en general, els fons europeus són un catalitzador més que una raó *per se* per a la cooperació⁶.

Altres motivacions més precises són les expectatives de beneficis materials i immaterials (p. ex. economies d'escala, intercanvi d'experiències, transferència de *know-how*), però també beneficis polítics com a resultats de la cooperació.

Malgrat això, altres treballs (Arnaud, 2002) identifiquen algunes dificultats, com per exemple que les temàtiques de la cooperació transfronterera i transnacional no són coincidents amb les prioritats polítiques de la Unió Europea, l'existència de dificultats derivades de l'absència de marcs jurídics per a la cooperació i la inadaptació dels programes comunitaris i nacionals al fet transfronterer.

1.3. L'uropeïtzació dels governs locals i la governança multinivell a la UE

El concepte d'uropeïtzació dels governs locals pren diferents accepcions segons els autors, divergint quant al grau d'uropeïtzació que han d'assolir els governs locals perquè es pugui considerar com a tal. Així, alguns autors (Zerbinatti, 2004; Morata, 2006) prenen com a referència la definició de Radaelli, que considera l'uropeïtzació com un procés de construcció, difusió i institucionalització de les normes formals i informals, procediments i formes de fer les coses que propugnen les polítiques de la Unió Europea. L'anàlisi efectuada en aquests estudis es concentra en l'impacte dels Fons estructurals en els governs locals i de quina forma aquests s'adapten per donar resposta als requeriments de la Unió Europea. Aquesta definició pot resultar insuficient ja que dona la idea d'una postura reactiva i adaptativa dels governs locals davant el repte del marc polític europeu, quan una autèntica europeïtzació hauria de contemplar una actitud pro-activa dels governs locals per situar els assumptes europeus en les seves agendes.

En aquest sentit, l'anàlisi de John (2000) ofereix una visió més completa que és la que es va prendre com a referència en la recerca. Segons aquest autor el impacte de la Unió Europea no es només una amalgama de respostes polítiques i estratègies a curt termini per obtenir fons, sinó que transfereix idees i pràctiques que poden transformar les polítiques a nivell local més enllà de les jerarquitzades polítiques nacionals cap a pràctiques més negociades i interdependents, de forma que té un impacte sobre més nivells de govern i implica un ampli espectre de grups d'interès. Activitats com obtenir fons, impliquen una orientació del govern local cap a obtenir-ne. Treballar en xarxa, encara que està estretament relacionat amb l'obtenció de finançament, pot implicar més intercanvi d'idees; de totes formes no és fins que l'ajuntament comença a incorporar idees europees en les seves polítiques que no es poden considerar completament europeïtzats. Segons aquesta perspectiva, la funció europea ha de ser presa com un mitjà per a la innovació i la iniciació de noves polítiques i programes en el

⁶ Segons un estudi del Parlament Europeu, aproximadament el 29% de les cooperacions interterritorials identificaven la promoció de les relacions internacionals com la raó més important, seguit de interessos econòmics (25%) i la voluntat d'aprofundir antics lligams (17%). La perspectiva de percebre fons europeus només motivava un 8% dels casos.

context de la cooperació transnacional.

L'altra perspectiva sobre el paper dels governs locals en la Unió Europea és l'anomenada governança multinivell. La recerca existent en relació a aquesta temàtica és focalitzada en l'anàlisi del marc de governança multinivell i l'emergència d'un tercer nivell, el local, conjuntament amb l'uropeu i el nacional, i de quina forma les interaccions entre ells constitueixen una nova forma de política (John, 2000). Aquest autor, citant a Marks (1993) defineix la governança multinivell com un sistema de negociació continua entre governs de diferents nivells territorials – supranacional, nacional, regional i local – com a resultat d'un ampli procés de creació institucional i de redistribució de les decisions que ha empès algunes funcions centralitzades a l'estat al nivell supraestatal i algunes cap al nivell local/regional.

Segons John (2000), no tothom està d'acord sobre si la política europea assumeix la creixent influència dels governs sub-nacionals. Alguns autors argumenten que els estats-nació continuen essent dominants en la formulació i la implementació de les polítiques. Els governs nacionals actuen com a guardians de les polítiques públiques europees, particularment sobre els processos de distribució dels fons estructurals. Les relacions amb els assumptes de política europea tendeixen a reflectir l'equilibri de poder central-local.

II. ANÀLISI DE LES DADES

II. 1. Anàlisi de les dades quantitatives

La primera etapa de recollida de dades va tenir com a objectiu l'obtenció d'informació sobre projectes europeus transnacionals aprovats en el període 2000-2005 on havien participat els vint-i-tres ajuntaments de la província de Barcelona, que eren l'univers d'estudi de la recerca. El nombre de programes i línies financeres de la Unió Europea és molt elevat, però no es van revisar les dades corresponents a tots ells, ja que els ajuntaments no poden participar en tots els programes i alguns intervenen en temàtiques molt allunyades de les competències dels governs locals. Així, els criteris de selecció dels programes només es van analitzar aquells que exigien l'establiment de relacions de cooperació transnacional amb altres entitats de la Unió Europea, aquells on els governs locals són elegibles com a entitats participants i aquells que s'adequen temàtica a les competències i principals camps de treball dels municipis.

En total es van revisar un total de 51 programes o instruments financers diferents. Les entrevistes a cinc ciutats⁷ van servir per completar i ampliar la informació de forma que la base de dades final agrupa la informació de la recerca inicial més la dels representants de les ciutats entrevistades. Per altra banda, les entrevistes van revelar clarament que les ciutats estan implicades en altres iniciatives europees de cooperació transnacional com relacions bilaterals, xarxes, intercanvis, visites d'estudi, etc. que no es van tenir en compte en la primera etapa d'anàlisi quantitativa.

Les principals dades quantitatives són les que segueixen:

- En el període 2000-2005 s'han identificat un total de 85 projectes amb participació dels governs locals estudiats, és a dir una mitjana d'14,2 projectes per any.
- S'han identificat la participació de 19 ajuntaments dels 23 que componen l'univers d'estudi. Els ajuntaments que no han participat en cap tipus de projecte són Sant Feliu de Llobregat, Castelldefels, Cornellà i Vic. Val a dir que el nombre total de participacions (91) és superior al nombre total de projectes ja que alguns projectes tenen com a entitats associades a més d'un dels ajuntaments estudiats.
- Aquests 85 projectes han estat finançats per un total de 23 instruments financers. Per tant s'han identificat projectes dels municipis objecte d'estudi en menys de la meitat dels instruments financers analitzats (45,1%).
- Lleugerament més de la meitat dels projectes (55,3%) han estat finançats per programes comunitaris, mentre que el 44,7% restant ho han estat mitjançant les iniciatives comunitàries (Fons Estructurals). Cap projecte ha estat finançat amb les Accions innovadores dels Fons Estructurals.
- Dins els programes comunitaris, destaca quantitativament el programa de cooperació entre ciutats d'Europa i Amèrica Llatina Urb-Al, que amb 17 projectes representa el 38,3% dels projectes aprovats.
- Pel que fa a les Iniciatives Comunitàries, els diferents capítols de la Iniciativa Interreg agrupen un total de 26 projectes, 2 de cada 3 projectes aprovats mitjançant aquest tipus d'instrument financer.
- Pel que fa al seu rol com a soci o líder, les dades indiquen una clara tendència a assumir el rol de socis ja que només en 29 dels 85 projectes actuen com a entitats coordinadores dels projectes.

⁷ Es van entrevistar representants dels ajuntaments de Terrassa, Viladecans, Vilafranca del Penedès, El Prat de Llobregat i Manresa.

- Quant a l'any de la convocatòria en el que es van aprovar els projectes, un 60% dels projectes corresponen als anys 2004 i 2005. Aquesta dada és coherent amb el fet que en els primers anys del període de programació sol haver menys convocatòries que en els anys posteriors.
- El tipus d'entitat coordinadora està clarament dominat per ens locals, que representen dues tercers parts del total. Per països, les entitats coordinadores, més de la meitat són entitats espanyoles. La resta provenen d'altres 8 països europeus.
- La durada dels projectes va des dels 12 als 60 mesos. La durada mitjana és dos anys i mig (30 mesos).
- Per àmbits temàtics, destaca l'ocupació (9 projectes) i els del medi ambient i el desenvolupament local (amb 8 projectes cadascun d'ells).
- Pel que fa al nombre de socis per projecte, un 84,6% tenen menys de 15 socis i predominen els projectes entre 3 i 10 socis.
- Les dades del nombre del països per projecte indiquen que tres quartes parts tenen entre 3 i 10 països participants.
- El cost total i la subvenció de la UE mitjanets són 1.429.045 € i 652.701 € respectivament, encara que aquestes dades no són significatives ja que no informen sobre la distribució de fons entre els socis del projecte.

Ajuntament	Total participacions	Líder	Soci
Terrassa	17	1	16
Viladecans	10	4	6
Granollers	10	0	10
Vilafranca del Penedès	7	5	2
Rubí	6	3	3
Sabadell	6	0	6
L'Hospitalet de Llobregat	4	3	1
Sant Boi de Llobregat	4	3	1
El Prat de Llobregat	4	1	3
Mollet del Vallès	4	0	4
Manresa	4	2	2
Santa Coloma de Gramenet	3	0	3
Badalona	2	2	0
Berga	2	1	1
Sant Cugat del Vallès	2	1	1
Mataró	2	1	1
Cerdanyola del Vallès	2	0	2
Vilanova i la Geltrú	1	1	0
Igualada	1	1	0
Sant Feliu de Llobregat	0	0	0
Castelldefels	0	0	0
Cornellà	0	0	0
Vic	0	0	0
TOTAL	91	29	62

Taula 1: Participacions en projectes com a entitat líder i com a entitat associada per ajuntament (Elaboració pròpia)

Instrument financer	Total
Fons Estructurals - Iniciatives Comunitàries	
Equal	9
Interreg IIIC Xarxes	8
Interreg IIIC Projecte Individual	7
Interreg IIIA	4
Interreg IIIC Operació Marc Regional	4
Urbact	3
Interreg IIIB Medocc	2
Interreg IIIB Sudoe	1
<i>Subtotal</i>	38
Programes Comunitaris	
Urb-Al	18
Agermanaments - Encontres de ciutadans	5
Socrates - Grundvltg	5
Save / Altener	3
Cultura 2000	3
Programa contra l'exclusió social	3
V Programa marc de RDT	2
Agermanaments - Conferències	1
Daphne	1
Elearning	1
Igualtat de gènere	1
Leonardo da Vinci - Projectes pilot	1
Leonardo da Vinci - Xarxes transnacionals	1
Life medi ambient	1
Mesures preparatòries compromís local ocupació	1
<i>Subtotal</i>	47
TOTAL	85

Taula 2: Participacions per instrument financer (Elaboració pròpia).

II.2. Anàlisi de les dades quantitatives

II.2.1. Les motivacions per a la participació en projectes europeus transnacionals

La dimensió econòmica

La majoria dels governs locals de la província de Barcelona han desenvolupat projectes en diversos àmbits temàtics amb el suport financer de la Unió Europea. Alguns dels instruments financers estableixen com a requisit indispensable el seu desenvolupament la cooperació amb entitats d'altres països, el que obliga a establir relacions transnacionals.

La component de l'obtenció de finançament per al desenvolupament de projectes apareixia com a un element central en l'anàlisi de dades, tant pel que fa als aspectes quantitatius com els qualitatius.

Tots els ajuntaments entrevistats van assenyalar que la recerca de finançament va ser un dels motors que els va impulsar a participar en projectes de cooperació transnacional, essent en la majoria dels casos la primera via per accedir a la cooperació europea. El finançament s'identifica com a un benefici clar ja que permet donar suport a la realització de projectes.

S'observa també una visió compartida en dos aspectes relacionats amb la tipologia de projectes transnacionals:

- Els programes que requereixen transnacionalitat solen ser vàlids per finançar projectes pilot, d'intercanvi d'experiències, xarxes o mobilitat. Per tant, no tot els projectes són susceptibles de presentar-se a aquest tipus d'instruments financers.
- A més a més, tots els programes exigeixen el co-finançament dels projectes, és a dir una contribució econòmica de l'ajuntament. Per aquest motiu, els entrevistats consideraven que aquest tipus de subvencions suposen un ajut a actuacions de les quals ja existeix una clara voluntat política i tècnica per dur-los a terme.

Alguns ajuntaments comentaven que s'ha donat una evolució en la idea associada als fons europeus: quan abans es veien únicament com una forma d'accés a recursos financers, actualment existeix una visió més ampla. Altres destaquen que la insuficiència de recursos financers dels ajuntaments obliguen a cercar-ne a altres institucions. En el cas dels programes europeus, *t'obliga a buscar socis europeus i treballar amb ells, i a partir d'aquí s'ha creat cultura de treball transnacional.*

Malgrat aquest interès per la component econòmica, només dos dels cinc ajuntaments del treball de camp disposen d'un document on es recullen exhaustivament projectes en els que han participat en els darrers anys, però no sempre els pressupostos estan desagregats per a cadascun dels socis del projecte. Per tant, no existeixen quantificacions de quants fons han arribat als ajuntaments provinents de projectes de cooperació transnacional.

Tanmateix, les dades quantitatives indiquen que els ajuntaments de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona no han participat ni en el cinquanta per cent dels programes en els que podrien fer-ho.

La dimensió política

La projecció exterior i el posicionament de la ciutat a nivell europeu són altres dels beneficis de participar en iniciatives de cooperació transnacional, segons van identificar alguns dels ajuntaments. De totes formes, les motivacions i les estratègies que segueix cada ciutat són diferents:

- Algunes ciutats remarquen l'intent de potenciar trets o projectes característics del municipi situant-los en l'arena europea. A més a més dels projectes, les xarxes són un dels instruments més utilitzats per assolir aquest objectiu.
- Totes les ciutats analitzades estan interessades en l'intercanvi d'experiències i, tot i que generalment s'anuncia de forma molt genèrica, algunes determinen clarament quins són els àmbits temàtics que més els interessen. A més a més de les xarxes de ciutats mitjanes esmentades, participen en xarxes temàtiques.
- Cal afegir també el valor que atorguen als contactes entre ciutats que s'estableixen a les xarxes com a base per a col·laboracions futures, i per accedir al treball conjunt en projectes, fruit del coneixement, la confiança mútua i les complicitats que s'estableixen entre els membres.
- Altres ciutats tenen com a objectiu el desenvolupament d'accions de *lobby*. Segons els entrevistats aquest és un àmbit on no s'obtenen tots els beneficis esperats, implica molts esforços i no dona uns resultats immediats. Existeix alhora la percepció de dificultat de fer una tasca efectiva per les dimensions dels municipis, pel que han de buscar suport d'altres administracions o treballar des de xarxes europees amb agents amb interessos similars.

Pel que fa a la creació de vincles amb els organismes comunitaris, es pretenia analitzar si la participació en iniciatives de cooperació transnacional havia creat més i millors vincles de cooperació entre les ciutats i aquells organismes comunitaris, ja fossin els que implementen els programes o aquells que prenen decisions que poden afectar al governs locals.

L'anàlisi dels resultats mostra que les iniciatives de cooperació transnacional han afavorit sobretot l'establiment de relacions amb altres administracions locals europees i no així amb els organismes comunitaris.

Aquests contactes amb administracions locals es veuen en major mesura com a molt necessaris per al participació conjunta en programes europeus en el futur, i en menor mesura, per al desenvolupament d'altre tipus d'accions que requereixen cooperació transnacional com poden ser accions de *lobby*. De fet, totes les ciutats es preocupen de disposar d'una agenda de contactes europeus.

Més enllà d'aquesta col·laboració entre administracions locals, s'observa poca interacció amb els organismes comunitaris, que generalment es limita a aquells requisits de la gestió dels programes.

Algunes de les dificultats que s'identifiquen per poder establir lligams més estrets amb els organismes comunitaris fan referència a la manca d'interlocutors clars i que no siguin només d'interès per a les grans ciutats, que són les que més creuen que intenten influir en les polítiques europees. També, s'assenyala la dificultat que representa l'heterogeneïtat dels municipis europeus quant a dimensió o competències. Algun entrevistat inclús remarca la dificultat fins i tot d'identificar interlocutors clars dels temes europeus a nivell nacional.

Malgrat això algunes ciutats han mantingut reunions contactes bilaterals amb algunes Direccions Generals, el Comitè de les Regions, han realitzat visites institucionals o han participat en events d'abast europeu.

Pel que fa referència a la vinculació de la cooperació europea amb la promoció de les relacions internacionals s'observen diferents enfocaments:

- Un primer element que es va analitzar va ser la dependència orgànica dels departaments que s'ocupen dels assumptes europeus en l'estructura municipal i l'evolució històrica experimentada.

En aquest sentit, s'observa que en totes les ciutats, aquests assumptes inicialment depenien d'algun àrea tècnica determinada. En molts casos, depenien de les àrees de promoció econòmica i/o ocupació. Alguns departaments han continuat adscrits a aquestes àrees i altres han assolit altres rangs, com a departaments adscrits directament a les alcaldies o com a regidories pròpies. En tot els casos ha existit una labor de transversalització i extensió dels assumptes europeus a altres àrees municipals.

- Pel que fa a les competències, també presenten diferències substancials quant a objectius i funcions. Mentre existeixen ajuntaments on un mateix departament s'ocupa de coordinar totes les relacions exteriors de la ciutat, hi ha d'altres que fan funcions de recerca d'informació i subvencions europees i suport a la preparació i gestió de candidatures.

Un última component d'aquesta dimensió política és la participació en el procés d'integració o construcció europea. En aquest sentit les dades del treball de camp no indiquen una vinculació directa entre la voluntat de participar en iniciatives de cooperació transnacional i l'interès en contribuir al procés d'integració europea.

Com ja s'ha comentat, el principal interès és el d'aconseguir suport, eminentment financer, per al desenvolupament dels projectes. Malgrat això, preguntats sobre la pertinença dels programes comunitaris a les necessitats reals de les ciutats mitjanes s'identifiquen una sèrie de dificultats com la necessitat d'adaptar-se als requeriments de la UE per poder participar en iniciatives de cooperació transnacional, que no es té en compte l'heterogeneïtat de les ciutats, que molts programes estan pensats per a les grans ciutats o que es demana innovació quan les necessitats del dia a dia són unes altres.

Tot i així, algun responsable esmenta que la tendència està canviant i que les administracions comencen a desenvolupar estratègies més pro-actives, comprenen que *Europa no són només diners i que s'ha de començar a influir, amb una participació activa a través de xarxes, presència a institucions, accés a informació, intercanvi d'experiències, etc.*

La dimensió sociocultural

La dimensió sociocultural de les motivacions per participar en projectes transnacionals pretenia analitzar-se mitjançant l'anàlisi de dues components: l'establiment de lligams socioculturals amb altres territoris i l'apropament del procés d'integració europea a la ciutadania.

Pel que fa a la primera component, de l'anàlisi de les dades es desprèn que l'establiment de lligams socioculturals amb altres territoris s'ha efectuat principalment mitjançant els agermanaments, la participació en xarxes i les relacions bilaterals.

De les cinc ciutats estudiades, quatre han establert agermanaments, encara que la intensitat de la cooperació és diferent. Quant a la participació en xarxes, el principal objectiu de participar en les mateixes és la cooperació en temàtiques comuns o defensa d'interessos comuns. És pot dir que l'intercanvi sociocultural no ha estat la primera motivació, però indirectament ha propiciat l'apropament d'agents socioculturals que operen a la ciutat.

L'apropament del procés d'integració europea a la ciutadania sol fer-se a través dels agermanaments i d'activitats no transnacionals, com són cursos sobre la UE dirigits a la ciutadania en general, celebracions del Dia d'Europa o la participació en el Consell Català del Moviment Europeu.

La dimensió sociocultural resulta doncs una dimensió secundària pel que fa a les motivacions dels governs locals. Com esmenta una responsable, al principi existia un major interès pels projectes dels ajuntaments i el seu personal i darrerament s'està fent un esforç perquè el treball europeu arribi a la ciutadania i les entitats.

La dimensió tècnica

L'arena europea resulta, segons les declaracions de la majoria dels entrevistats, un àmbit idoni per al desenvolupament de projectes pilot, de xarxes de treball i d'intercanvi d'experiències que han d'enriquir el treball municipal.

Tot i així, aquest convenciment queda circumscrit a alguns departaments i, en molts casos, depèn de la voluntat o interès personal del responsable del departament en qüestió en implicar-se en iniciatives de cooperació transnacional. Aquesta circumstància ha fet que molts ajuntaments hagin creat departaments que treballen d'una forma transversal, per tal d'estendre el treball europeu, encara que els responsables d'aquestes oficines manifesten les dificultats per fer-ho.

Pel que fa a de quina forma els projectes de cooperació han portat associada la creació de nous serveis o instruments de gestió municipal, es donen diversos exemples sobre la utilitat dels mateixos com la creació d'un centre de recursos per a la igualtat sorgit d'un projecte europeu, la generació d'una acció formativa que continua desenvolupant-se en l'actualitat, la creació de sinèrgies empresarials sorgides en un projecte transnacional o la identificació de noves possibilitats de sectors empresarials arran d'un intercanvi europeu. Tot i així, i al igual que succeïa amb l'arribada de fons comunitaris, no existeixen estudis de cost-benefici o avaluacions sobre de quina forma la transnacionalitat ha millorat la implementació d'aquests projectes.

Al costat d'aquests elements que s'identifiquen com a beneficiosos, també s'esmenten tot un seguit de dificultats per participar en projectes de cooperació europea:

- La dificultat per implicar a la resta d'àrees. Entre d'altres, es creu que existeix un desconeixement del món europeu, de les vies de finançament europees, en comparació amb les regionals i estatals, i els tècnics i els polítics s'ho creuen poc. No tothom creu en la bondat dels intercanvis, no es valora el treball europeu i s'associa amb el turisme administratiu.
- La manca de formació en idiomes és una barrera destacada per tots els entrevistats, ja que falten professionals que dominin els aspectes tècnics i tinguin coneixements d'altres idiomes.
- La necessitat de disposar d'especialistes que busquin la informació i trobin l'encaix amb les necessitats a nivell municipal.
- L'heterogeneïtat i les diferents competències i les cultures de treball dels socis europeus dificulten el treball en comú i l'obtenció de resultats.

- Els canvis polítics fa que es donin diferents velocitats entre les ciutats que col·laboren.
- La complicació excessiva de la gestió administrativa i financera.

Per últim, preguntats sobre quins són els beneficis dels projectes de cooperació europea més enllà del finançament s'esmenten els que segueixen:

- El resultat dels projectes.
- L'intercanvi d'experiències i bones pràctiques.
- L'actuació com a catalitzador de certs projectes.
- L'enriquiment dels tècnics.
- La promoció del sentiment de pertinença europeu.
- Fer visible la teva realitat al territori europeu.
- La millora de la projecció de la ciutat.

II.3. Contribució de les dades al debat sobre l'uropeïtzació i la governança multinivell a la Unió Europea

Tal i com es va comentar en el marc teòric, el debat acadèmic sobre la recerca girava al voltant dels conceptes d'uropeïtzació dels governs locals i governança multinivell a la Unió Europea.

El concepte d'uropeïtzació dels governs locals que es prenia com a referència en aquesta és el definit per John (2000). Segons aquest autor el impacte de la Unió Europea no es només una amalgama de respostes polítiques i estratègies a curt termini per obtenir fons, sinó que transfereix idees i practiques que poden transformar les polítiques a nivell local mes enllà de les jerarquitzaes polítiques nacionals cap a practiques mes negociades i interdependents de forma que té un impacte sobre més nivells de govern i implica un ampli espectre de grups d'interès. Activitats com obtenir fons, impliquen una orientació del govern local cap a obtenir-ne. Treballar en xarxa, encara que esta estretament relacionat amb l'obtenció de finançament, pot implicar mes intercanvi d'idees; de totes formes no es fins que l'ajuntament comença a incorporar idees europees en les seves polítiques que no es poden considerar completament europeïtzats. Segons aquesta perspectiva, la funció europea ha de ser presa com un mitja per a la innovació i la iniciació de noves polítiques i programes en el context de la cooperació transnacional.

La insuficiència de la motivació econòmica

Segons els resultats de la recerca, l'incentiu econòmic és un dels principals elements que impulsen als governs locals de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona a implicar-se en iniciatives de cooperació europea. Aquests són uns resultats coincidents amb la d'altres estudis efectuats sobre ciutats d'altres països europeus (John, 2000; de Rooij, 2002).

De totes formes, atès que la UE només finança part dels projectes, i el municipi ha de cofinançar-ne una part, els projectes finançats per la UE han d'estar en l'agenda del govern municipal (de Rooij, 2002), cosa que també es destaca per a alguns dels entrevistats en la recerca. Aquest element, afegit a que no existeixen estudis de cost-benefici, ni reculls exhaustius de quants fons han arribat a l'ajuntament provinents d'Europa, fan pensar que existeixen altres incentius a més a més dels econòmics.

Aquesta apreciació també apareix en altres estudis. Zerbinatti (2004), al seu estudi inductiu sobre l'uropeïtzació en ciutats italianes i angleses extreu com a principal proposició que el finançament europeu és un motor (*driving force*) per a l'uropeïtzació dels governs locals, el que a nivell polític té una important implicació ja que si es així no es durable. És a dir, si s'acabessin els diners europeus, seguiran els ajuntaments desenvolupant iniciatives que impliquin cooperació transnacional?

L'incentiu econòmic no aporta doncs una explicació completa al fet que les ciutats col·loquin els assumptes europeus en les seves agendes i s'impliquin en iniciatives que van més enllà de la simple recepció de fons europeus i gestió dels projectes que se'n deriven.

Segons alguns autors (Goldsmith i Klausen, 1993) existeix un incentiu polític, pel qual les ciutats i regions volen posicionar-se en els cercles europeus de decisió. Amb aquesta finalitat, creen unitat europees en les seves organitzacions, contracten personal especialitzat i obren oficines a Brussel·les. Aquests governs locals i regionals pioners lideren el procés d'integració des de baix.

Una possible resposta a aquesta qüestió també va ser proposada per Gómez (1999) en el seu estudi sobre la cooperació transestatal entre autoritats regionals i locals. Gómez introdueix un concepte provinent de la economia per argumentar que la emprendeduria (*entrepreneurship*) política té un alt valor explicatiu a l'hora d'entendre l'establiment de mecanismes de cooperació entre governs subestats. És a dir, considera emprendors polítics a aquells actors que duen a terme accions amb l'intent d'aprofitar les oportunitats que un determinat context institucional els ofereix com aquells que emprenen accions innovadores dirigides a alterar el marc institucional existent per tal d'obtenir una participació millorada en els processos polítics. La idea de millorar la posició relativa en el context normatiu i organitzatiu es revela com una variable clau a l'hora d'entendre les línies d'acció dels governs subestats en el marc del procés de construcció europea.

Els resultats de les motivacions de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona posen de manifest que les principals motivacions són, en primer lloc, l'econòmica, però existeix també una motivació secundària, però important, de projecció exterior de les ciutats i d'intercanvi d'experiències i participació en fòrums de discussió sobre temàtiques que els són d'interès. En les cinc ciutats estudiades, la motivació per a la participació en el procés de construcció europea o la defensa dels seus interessos davant les institucions comunitàries no és tan important i apareix de forma puntual. Aquest resultat estan en línia amb altres estudis que han identificat la importància del l'incentiu econòmic per a la implicació en iniciatives transnacionals. Les dades de la recerca remarquen, però, la necessitat d'una clara motivació política per a aquelles ciutats que volen anar més enllà de la recepció i gestió de fons provinents de la Unió Europea. Ara bé, això planteja el dubte de la sostenibilitat del model si els fons europeus es redueixen o es descentralitzen cap als Estats.

Perquè uns s'impliquen més que altres?

Un altre element àmpliament estudiat ha estat la resposta en l'ús de les oportunitats europees i l'anàlisi de l'impacte d'Europa en la gestió i les estructures internes dels governs locals. Les recerques efectuades en altres països han intentat avaluar el grau d'uropeïtzació dels governs locals, coincidint en que es tracta d'un procés progressiu en el qual els ajuntaments més adopten postures que van des de la passivitat fins a la pro-activitat.

Per exemple, John (2000) suggereix que l'uropeïtzació es un procés gradual pel qual els governs ascendeixen una escala, en la que els graus són etapes on, quan més activa és, interactuen més amb les idees i practiques europees. Goldsmith i Klausen (1993), categoritzaven quatre tipus de respostes (receptora, passiva, reactiva i proactiva), i extreien com a resultats que la majoria dels

governos locals eren passius o reactius, suggerint que l'impacte de l'uropeïtzació està usualment limitat a unes pocs governos locals dinàmics. De totes formes, indica que aquestes respostes són poc homogènies segons els països. De Rooij (2004), divideix els municipis estudiats en tres grups: aquells amb departaments específics, amb els assumptes europeus situats estructuralment en la seva agenda i actius en adquirir fons europeus. Un segon grup, on els assumptes europeus juguen on cert paper a nivell polític-administratiu, però tracten amb ells d'una forma mes passiva. Per últim un grup que només s'impliquen per la recepció de fons. En tots els casos, les diferents visió apunta a una aposta política per passar d'una actitud passiva/reactiva a una pro-activa.

Es pot dir que la majoria de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona mostren una actitud passiva o reactiva davant la recepció de fons comunitaris. Només sis de les vint-i-tres ciutats participen en més d'un projecte a l'any en el període estudiat.

Quant a les ciutats entrevistades també mostren una gradació pel que fa a la implicació en els assumptes europeus. Totes elles participen en la gestió de projectes finançats per la UE, totes han participat en algun intercanvi d'experiències, però no totes han desenvolupat activitats com per exemple la participació activa en xarxes transnacionals o la realització de visites institucionals als organismes de la Unió Europea. Aquestes últimes han hagut dotar-se dels impulsos polítics necessaris, en forma de creació de regidories i dotar-se dels recursos humans i tècnics necessaris per poder-ho fer.

Pel que fa a si les diferències poden explicar-se per les diferències de les característiques estructurals dels municipis o la influència de l'organització interna, de Rooij (2004), en un estudi sobre municipis holandesos, identifica diferències, en general els municipis mes grans eren mes actius i la posició socio-econòmica pot explicar parcialment les diferències en l'ús de les oportunitats europees. Les ciutats grans son actives i fan absorció, adaptació organitzativa i intents pro-actius, les mitjanes son passives (només absorció i adaptació organitzativa) i les petites res.

En relació a la importància de les condicions infraestructurals i d'organització interna per tal d'efectuar una política d'uropeïtzació d'ampli abast per part de les ciutats mitjanes caldria preguntar-se si les dificultats assenyalades per les ciutats entrevistades són raons de pes per impedir una participació més activa o si, per contra, la manca de voluntat política i recursos econòmics per dur a terme els canvis institucionals i organitzatius que permetin l'establiment d'una administració orientada cap a l'exterior i no únicament a resoldre els múltiples problemes del dia a dia municipal.

En resum, els resultats de les motivacions de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona posen de manifest que les principals motivacions són, en primer lloc, l'econòmica, però existeix també una motivació secundària, però important, de projecció exterior de les ciutats i d'intercanvi d'experiències i participació en fòrums de discussió sobre temàtiques que els són d'interès. En les cinc ciutats estudiades, la motivació per a la participació en el procés de construcció europea o la defensa dels seus interessos davant les institucions comunitàries no és tan important i apareix de forma puntual. La motivació econòmica no dona de totes formes una explicació complerta a l'uropeïtzació dels governos locals, ja que són poques les ciutats que desenvolupen estratègies actives més enllà de la recepció de fons, que impliquin la incorporació d'idees europees en les seves polítiques. Per a aquestes l'explicació més plausible és la que fa referència a l'impuls o empreneduria política, mitjançant la qual volen millorar la posició relativa en el context normatiu i organitzatiu europeu i aprofitar les oportunitats que els ofereix.

L'altra perspectiva sobre el paper dels governs locals en la Unió Europea és l'anomenada governança multinivell. La recerca existent en relació a aquesta temàtica és dirigida cap a l'anàlisi del marc de governança multinivell i l'emergència d'un tercer nivell, el local, conjuntament amb l'europeu i el nacional, i de quina forma les interaccions entre ells constitueixen una nova forma de política (John, 2000). Citant a Marks (1993) defineix la governança multinivell com un sistema de negociació continua entre governs de diferents nivells territorials – supranacional, nacional, regional i local – com a resultat d'un ampli procés de creació institucional i de redistribució de les decisions que ha empès algunes funcions centralitzades a l'estat al nivell supraestatal i algunes cap al nivell local/regional.

La contribució dels programes comunitaris a la governança

Davant la qüestió de si l'europeïtzació dels governs locals podria contribuir a millorar la governança alguns autors han identificat possibles impactes beneficiosos. Marshall (2004) assenyala que la implicació en temes europeus també ha estat un component central d'una governança innovadora, identificant dues components. D'una banda, una component descendent (*download*), mitjançant la qual es produeixen canvis a les polítiques, practiques, preferències o participants en els sistemes locals de governança, que sorgeixen de la negociació i la implementació de programes europeus. De l'altra, una component ascendent (*upload*), a través de la transferència de practiques innovadores urbanes a l'arena supranacional, resultant de la incorporació de les iniciatives locals in polítiques o programes paneuropeus.

L'anàlisi de les dades de la recerca de les ciutats mitjanes a la província de Barcelona mostra com la component ascendent és la que presenta un resultat més pobre. En primer lloc, la percepció dels governs locals sobre l'estructura dels programes de cooperació europea és que aquest no s'adequa a les necessitats de les ciutats mitjanes. Pensen que responen majoritàriament a les necessitats de les grans conurbacions urbanes, no aborden adequadament l'heterogeneïtat de la realitat municipal, i davant d'això no els hi queda més remei que adaptar-se si volen fons per als seus projectes. Altres autors havien identificat problemes similars: Chorianopoulos (2004) sobre els casos de Grècia i Portugal, destaca el biaix que es produeix ja que els programes estan dissenyats des d'una perspectiva nord i centre europea sense tenir en compte les peculiaritats dels països del sud, en els que els processos d'urbanització i els econòmics contexts són diferents. La varietat de contextos financers, administratius i d'institucions nacionals diferencia les respostes de governança de les ciutats.

En segon lloc, en contra de l'esperat, els governs locals manifesten la poca o nul·la contribució que els programes han suposat per la creació de vincles de col·laboració amb les institucions comunitàries. Podrien intentar influir perquè el procés de formulació i implementació dels programes però la tasca de *lobby* és molt feble, està poc estructurada, i encara que les encara que manifesten la necessitat de les ciutats mitjanes de fer-se visibles, es desconeixen els mecanismes per fer-ho.

Per últim, De Rooij (2004) assenyala també la dificultat d'accés de l'àmbit subnacional, ja que les decisions finals corresponen al govern central i es pregunta fins a quin punt els municipis amb millor accés als polítics i dirigents nacionals utilitzen millor les oportunitats europees. Encara que altres Chorianopoulos (2002) destaquen l'incentiu que aquest tipus de programes de cooperació entre governs locals permeten que els ens locals accedeixin directament a les institucions comunitàries sense passar pel govern central (*by-pass*).

Chorianopoulos (2004) destaca que els programes europeus, atesos els seus requeriments de partenariats a llarg termini, forcen l'expansió del nombre d'agents en els processos de decisió, incorporant ONG, representants de les comunitats, líders empresarials i altres agents socials al cada

cop mes complex mon de la governança urbana. Aquests nous participants juguen un rol crucial en la governança urbana, i la seva presència per mandat de la UE entre els actors ja consolidats catalitza una pressió ascendent cap a canvis institucionals.

A l'estudi de europeïtzació de les ciutats de Birmingham i Glasgow, tot i així, l'anàlisi empírica en aquestes dues ciutats-regió mostra que les pressions adaptatives catalitzades per les polítiques europees no han provocat grans canvis en la governança. Encara que la interacció amb altres ciutats canvia les formes de treballar a nivell urbà i permet als agents locals articular posicionaments independents d'altres nivells de governança territorial, aquest valors semblen confinats al "treball europeu". La recerca mostra que existeix una traslació (*spillover*) limitat en les polítiques urbanes domèstiques, que continuen desenvolupant-se segons les normes i prioritats dictades pel govern central.

Com a conclusió, el que sembla és que els programes europeus, atesos els requisits de partenariat local/regional que imposen i atès el reconeixement de la incapacitat dels governs locals per influir en els processos de presa de decisions d'unes polítiques que els afecten tenen més impacte en noves formes de governança regional/local que en la governança europea en sí.

III. CONCLUSIONS

La recerca es va plantejar l'estudi de les motivacions de la cooperació transnacional dels governs locals, des d'una perspectiva que analitzés quines han estat aquestes motivacions, la contribució dels projectes europeus a la creació de nous eixos de cooperació entre la Unió Europea i els governs locals i els canvis organitzatius derivats de la participació en aquest tipus de projectes. En particular, va centrar l'estudi en la realitat de vint-i-tres de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona.

El debat acadèmic, al que la recerca present pretenia contribuir, es centrava en dos conceptes particularment rellevants: d'una banda, l'uropeïtzació dels governs locals, entesa com la capacitat d'aquests nivells de governs d'orientar les seves polítiques en un context europeu així com d'incorporar elements que dimanen de les directrius comunitàries. De l'altra, la governança multinivell a la Unió Europea, segons la qual s'analitza l'emergència d'un tercer actor, el local, conjuntament amb l'europeu i el nacional. En relació a aquests dos àmbits principals del debat acadèmic es van revisar diversos treballs, que han servit com a base per a la realització d'una anàlisi comparativa de les dades obtingudes.

El model d'anàlisi es va definir mitjançant un sistema d'hipòtesis a comprovar per tal de respondre a la pregunta inicial: *Quines són les motivacions dels ajuntaments de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona per participar en projectes europeus de cooperació transnacional?* Es va desenvolupar a partir de l'anàlisi dels conceptes de les motivacions, l'ubicació de les ciutats i la tipologia dels programes, amb les seves corresponents dimensions i indicadors.

La recollida d'informació i dades es va compondre de dues grans etapes, aplicant-se en cadascuna d'elles una tècnica diferenciada. En una primera etapa, de caràcter més quantitatiu, es va efectuar una recerca d'informació de bases de dades de projectes europeus transnacionals aprovats i una segona etapa d'anàlisi qualitativa, que és la que ha aportat dades més rellevants en relació a la temàtica a estudiar.

Per realitzar una primera valoració del model d'anàlisi utilitzat cal recordar que el concepte d'uropeïtzació dels governs locals que es prenia com a referència es aquell que considera que els governs locals no estan plenament europeïtzats fins que no comencen a incorporar idees europees en les seves polítiques (John, 2000). En aquest sentit, es mostra l'encert de realitzar l'anàlisi inicial només sobre els projectes que impliquen l'establiment de relacions transnacionals, ja que aquests són un primer pas o esglaió cap al desenvolupament d'altres iniciatives de cooperació transnacional. L'anàlisi dels projectes finançats per la Unió Europea que no impliquen l'establiment de cooperacions amb entitats d'altres països els governs locals simplement aportaria dades sobre de quina forma s'implementen els requeriments administratius o tècnics. També ha aportat moltes dades rellevants l'anàlisi de les motivacions, enteses com el factor o conjunt de factors que indueixen als ajuntaments a participar en projectes europeus de cooperació transnacional, en les seves dimensions econòmica, tècnica, política i sociocultural.

La recerca va aportar un valuós coneixement en relació a l'uropeïtzació de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona. En l'aspecte quantitatiu, a més a més de dades sobre les característiques dels projectes en els que han participat, cal destacar la relativament baixa participació en programes europeus transnacionals, ja que dels vint-i-tres ajuntaments estudiats, quatre no tenen cap participació i només sis d'ells han participat en més d'un projecte a l'any en el període 2000-2005. De la mateixa forma, les dades quantitatives indiquen que els ajuntaments mitjans de la província de Barcelona no han participat ni en el cinquanta per cent dels programes en els que podrien fer-ho.

L'aspecte quantitatiu, mitjançant les dades obtingudes en les entrevistes, és el més important, ja que ha permès conèixer quines són les principals iniciatives de caràcter transnacional, les motivacions per participar-hi, les estratègies adaptatives i organitzatives, l'evolució històrica, els principals beneficis que s'obtenen i les dificultats identificades.

En resposta a la pregunta inicial, es podria dir que l'anàlisi de les motivacions de les ciutats mitjanes de la província de Barcelona posa de manifest que és, en primer lloc, l'econòmica, però existeix també una motivació secundària, però important, de projecció exterior de les ciutats, d'intercanvi d'experiències i participació en fòrums de discussió sobre temàtiques que els són d'interès, destacant en molts casos la necessitat de les ciutats mitjanes ubicades en l'àrea metropolitana de fer sentir la seva veu i defensar les seves particularitats. En les cinc ciutats estudiades, la motivació per a la participació en el procés de construcció europea o la defensa dels seus interessos davant les institucions comunitàries no és tan important i apareix de forma puntual.

La motivació econòmica no dona, de totes formes, una explicació complerta a l'europeïtzació dels governs locals, ja que són poques les ciutats que desenvolupen estratègies actives més enllà de la recepció de fons, que impliquin la incorporació d'idees europees en les seves polítiques. Per a aquestes, l'explicació més plausible és la que fa referència a l'impuls o empremedura política, mitjançant la qual volen millorar la posició relativa en el context normatiu i organitzatiu europeu i aprofitar les oportunitats que els ofereix. És a dir, les ciutats que volen anar més enllà de la recepció i gestió de fons provinents de la Unió Europea necessiten d'una clara motivació política.

Aquesta és una de les principals conclusions de la recerca: encara que existeixen diferents motivacions, essent l'econòmica la més important, l'autèntic motor de l'europeïtzació dels governs locals és el polític. Aquest fet planteja dos qüestions que podrien ser objecte de discussió. D'una banda, quins són els incentius polítics que duen a un ajuntament a implicar-se en l'arena europea en un moment en que l'incentiu econòmic deixarà de ser tan important, ja que en el futur es donarà una reducció de fons cap a l'Estat espanyol i d'altres es descentralitzaran a una gestió nacional. Per una altra part, quina és la sostenibilitat del model quan en molts casos la iniciativa europea queda circumscrita a alguns departaments municipals o depèn, en altres, de la voluntat o interès personal del responsable del departament en qüestió.

Una altra conclusió de la recerca està en relació a la contribució de les iniciatives de cooperació transnacional a la governança multinivell a la Unió Europea. Segons les dades obtingudes, la component ascendent mitjançant la qual els governs locals haurien de transferir practiques innovadores urbanes a l'arena supranacional, resultant de la incorporació de les iniciatives locals en polítiques o programes paneuropeus presenta uns resultats escassos. La percepció dels governs locals sobre l'estructura dels programes de cooperació europea és que no s'adeqüen a les necessitats de les ciutats mitjanes. Pensen que responen majoritàriament a les necessitats de les grans conurbacions urbanes i no aborden adequadament l'heterogeneïtat de la realitat municipal i, davant d'això, no els hi queda més remei que adaptar-se si volen fons per als seus projectes. En el context actual, els governs locals no disposen de mecanismes efectius per fer sentir la seva veu, interaccionar amb els organismes comunitaris i reconeixen la seva incapacitat per influir en els processos de presa de decisions d'unes polítiques que els afecten.

Com es comentava en el marc teòric, les dades indiquen que el procés d'integració europea ha resultat una via d'entrada dels governs locals a la projecció internacional, però els resultats mostren febleses pel que fa a la generació d'àmbits d'articulació entre els nivells locals i el supra-estatal. És pot dir que, segons el que s'observa, els governs locals fonamentalment han d'adaptar-se a les polítiques europees, mentre que la seva participació activa en la formulació de les mateixes es troba

en un estadi de *desideràtum*, el que fa reflexionar sobre la qualitat democràtica del sistema, si tenim en compte que al voltant del 80% dels habitants europeus resideix en àrees urbanes.

Per altra banda, el que si sembla clar és l'impacte de la component descendent mitjançant la qual es produeixen canvis a les polítiques, practiques, preferències o participants en els sistemes locals de governança, que sorgeixen de la negociació i la implementació de programes europeus. Els programes europeus, atesos els requisits de partenariat local/regional que imposen, tenen més impacte en noves formes de governança regional/local que en la governança europea en sí.

Aquests elements susciten un altre reflexió per al debat futur com són de quina forma els propis programes europeus podrien implementar mecanismes de "retorn" cap a les administracions responsables dels mateixos i l'anàlisi d'aquells elements de la governança regional/estatal que condicionen la participació efectiva dels governs locals en la governabilitat de la Unió Europea.

BIBLIOGRAFIA

- Arnaud, Jean-Louis (2002). *Coopération transfrontalière et transnationale, la nouvelle Europe s'invente sur ses marges*. Compte-rendu du séminaire organisé par Unioncamere et par Notre Europe, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Bruxelles.
- Brugué, Quim, Subirats, Joan, Gomà, Ricard, Amorós, Moisès, Díaz, Aïda, Rosetti, Natàlia, Quintana, Imma (1999). *Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes* Elements de debat Territorial, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Chorianopoulos, Ioannis (2002). "Commenting on the Effectiveness and Future Challenges of the EU Local Authority Networks". Dins *Regional Studies*, vol. 363, núm. 8, pàgs. 933-939.
- Comité de las Regiones (2001). *Trans-european cooperation between territorial authorities. New challenges and future steps necessary to improve cooperation*. Comité de les Regions estudis E-2/2002, Brussel·les.
- Dematteis, Giuseppe (2002). De las regiones-áreas a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional, a Subirats, Joan (coord). *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- De Rooij, Rob (2002). "The impact of the European Union on local government in the Netherlands". Dins *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 3, pàgs 447-467.
- Fernández de Losada, Agustín (2004). *Reflexiones sobre la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina*, en Godínez, Victor Manuel i Romero, M^a del Huerto (Ed.). *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Proyecto conferencia sobre el partenariado local entre la Unión Europea y América Latina. Valparaíso. Pàgs. 123-152.
- Gómez, Neus (1999). *La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales, ¿Hacia la creación de un nuevo espacio europeo de acción política?*. Fundació Carles Pi i Sunyer. Papers de Recerca, Barcelona.
- John, Peter (2000). "The Europeanisation of Sub-national Governance". Dins *Urban Studies*, vol. 37, núms. 5-6, pàgs. 877-894.
- Marshall, Adam (2005). "Europeanization at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction". Dins *Journal of European Public Policy*, vol. 12, núm. 4, pàgs. 668-686
- Morata, Francesc (2006). *Gobierno local y europeización: la implementación de EQUAL*. Projecte de working paper. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Bellaterra.
- Parlamento Europeo (2002). *Informe sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea* (2002/2141 (INI)), Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Giorgio Napolitano, Brussel·les.

- Pasquier, Romain (2005). "*Cognitive Europeanization' and the territorial effects of multilevel policy transfer: Local development in French and Spanish regions*". Dins *Regional and Federal Studies*, vol. 15, núm. 3, pàgs. 295-310
- Romero, M^a del Huerto (2004). *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*, en Godínez, Victor Manuel i Romero, M^a del Huerto (Ed.). Pàgs. 19-52.
- Valls, Ricard, Amorós, Moisès, Díaz Aida, Rosetti, Natàlia i Gomà, Ricard (2000). *Les administracions locals a Europa i el seu nou rol en la recuperació del poder local*. Equip d'Anàlisi Política, Universitat Autònoma de Barcelona, Elements de debat Territorial, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Vara, Gracia (2005). *The changing dynamics of sub-state participation: the Comisión proposals for increasing regional and local involvement in European policy processes*, a Eipascope 2005/2, European Institute of Public Administration. Maastricht.
- Valls, Ricard (2002). *Administraciones locales y poder local en Europa*, a Subirats, Joan (coord). *Redes, territorio y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- Zerbinati, Stefania (2004). "*Europeanization and EU funding in Italy and England. A comparative local perspective*". Dins *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 6, pàgs. 1000-1019.